数字时代我国政务信息资源治理体系优化研究*

■ 张斌[1,2,3] 杨文[1,3]

[1] 中国人民大学信息资源管理学院 北京 100872 [2]数据工程与知识工程教育部重点实验室 北京 100872

[3] 中国人民大学电子文件管理研究中心 北京 100872

摘 要: [目的/意义]优化政务信息资源治理体系,发挥政务信息资源的价值,是数字时代推进国家治理体系和治理能力现代化议题中的应有之义。[方法/过程]在探讨政务信息资源治理体系的概念和优化意义的基础上,采用文献调研和实地调研相结合的方法,梳理和分析我国政务信息资源治理存在的顶层设计不完善、协同管控乏力、标准体系欠缺、数据质量不高、安全体系不健全等问题及其原因。[结果/结论]提出应以提升国家对政务信息资源的治理能力为目标,遵循实践性、法治化、标准化、安全性、包容性等原则,从加强顶层战略设计、优化协同管控模式、健全法律法规和标准规范体系、完善安全管理体系、构建评价体系等方面优化我国政务信息资源治理体系。

关键词: 政务信息资源治理体系 电子政务 数字时代 数字政府

分类号: G270

DOI: 10.13266/j.issn.0252-3116.2020.11.001

1 问题的提出

当前,在全球范围内,以计算机、互联网、云计算、大数据、人工智能、区块链、5G等为代表的新一代信息技术的飞速发展与广泛应用正在催生着一个全新的时代——数字时代:“一个信息的存在方式正在越来越趋向于数字形式,并以数字技术作为运作规则的时代”[1]。数字时代的到来,推动了政府信息化向政府数字化的转型升级,以“互联网+政务服务”这一面向企业、面向公众、面向政府内部等服务群体,让“数据跑路”的现代化服务管理新模式正在形成,业务数据化和数据业务化成为常态,政府部门开始在管理水平上追求与信息技术的同步发展,传统电子政务逐渐向数字政府和智慧政府的方向转型升级,公众服务需求和权利诉求大多都需要通过数据共享和数据开放来解决。在此背景下,来源广泛、类型多样、结构复杂的政务信息资源日益激增,这些“政务信息资源”主要是指“政务部门在履职过程中制作或获取的,以一定形式记录、保存的文件、资料、图表和数据等各类信息资源,包括政务部门直接或通过第三方依法采集的、依法授权管理的和因履行职责需要依托政务信息系统形成的信息资源等”[2]。作为国家的核心信息资产,政务信息资源成为越来越重要的生产要素,对推动经济发展、完善社会治理、优化政府服务、提升监管能力具有重要作用。因此,如何正确认识和准确把握数字时代政务信息资源的一系列变化,管好政务信息资源,提升国家对政务信息资源的治理能力,已经成为推进国家治理体系和治理能力现代化的迫切需要。为此,本文以政务信息资源及其治理体系为研究对象,主要运用实地调研和文献调研方法,在对我国政务信息治理问题的梳理与分析的基础上,提出了数字时代我国政务信息资源治理体系的优化方法与策略。

2 政务信息资源治理体系的概念和优化意义

2.1 政务信息资源治理体系的概念与内涵

在数字时代,政务信息资源不仅是国家治理的对象,也是国家治理的工具,对于提高政府决策科学化、开展“放管服”改革创新、实现纵横联动协同治理、推进“互联网+政务”服务等战略任务具有重要意义,因此有必要提出政务信息资源治理体系概念。治理作为一种公共管理活动和公共管理过程[3],已经被许多学

* 本文系国家社会科学基金重大项目“大数据环境下政务信息资源归档和管理研究”(项目编号:17ZDA293)研究成果之一。
作者简介: 张斌(ORCID: 0000-0001-5832-978X),院长,教授,博士生导师;杨文(ORCID: 0000-0002-7459-4134),博士研究生,通讯作者,E-mail:xtuyw501@163.com。
收稿日期:2019-11-08 修回日期:2020-02-15 本文起止页码:3-10 本文责任编辑:易飞

者和政府部门当作研究视角或管理工具引入政务信息资源管理领域,并据此开展了一系列政务信息资源治理的相关研究与探讨,主要包括:政务信息资源价值层次及其实现路径的研究[4]、政务信息资源开放与共享的顶层设计及实践思路探讨[5-6]、政务信息治理的规则构建[7]、政务信息资源安全体系研究[8]、政务信息资源的归档、管理与长期保存[9-10]等。这些研究基于不同视角和层面探讨了政务信息资源的治理方式与方法,其主要目的是期待能够找到一种科学可行的管理模式以应对数字时代政务信息资源管理的一系列难题,从而确保政务信息资源在整个生命周期中,能够被有效获取、有序管理、高效利用、安全保存,继而最终实现政务信息资源价值最大化的过程。政府作为政务信息资源的产生者和拥有者,是政务信息资源治理的最重要主体,对政府部门而言,政务信息资源治理就是以政府部门为主导,其他多元主体参与,围绕某种既定目标,运用国家权力对政务信息资源进行全生命周期管控的过程。

"任何同治理相关的概念的产生都与治理实践活动密切相关,其目的是为了解释和解决当时社会发展所面临的新问题和新情况,为了消弭概念话语解释力不足所带来的理论和实践困境。"[11]在政务信息资源治理基础上提出的"政务信息资源治理体系"便是近些年伴随着我国政府信息化建设不断深入和政府全面数字化转型升级而产生的新概念和新话语,同样也是理论界和政府部门为破解当前政务信息治理难题而努力寻求方案的一种客观反映。为此,国家层面先后出台了《关于促进电子政务协调发展的指导意见》《促进大数据发展行动纲要》《政务信息资源共享管理暂行办法》《政务信息系统整合共享实施方案》等,地方政府层面的各省市不仅成立了数据资源管理局,而且出台了政务数据管理办法或公共数据管理办法,如《浙江省公共数据和电子政务管理办法》《上海市公共数据和一网通办管理办法》《北京市公共数据管理办法》等,这些政策均基于政务信息资源治理实践对政务信息资源治理体系进行了设计,提出了政务信息资源治理的指导思想、治理主体、治理目标、治理原则、治理任务、治理体制和运作机制、基础设施建设、保障措施、法律责任和行政责任等,其主要目的是通过政策规制和行政干预,确保政务信息资源的有序、安全和价值最大化。对此,学界也从不同视角在理论层面做了一些积极探讨:有学者认为应该从宏观层面建立以提升信息资源国家控制力为目标的信息资源战略,通过夯实技术基础、健全管理机制和完善法规制度,来加强对政务信息资源的国家控制[12];有学者基于宏观、中观、微观3个层面提出多元主体合作联盟共治、多层次活动流程联通共生、多维度要素联结共赢的政务信息资源治理体系[13];有学者基于协同理论,提出了构建目标协同、理念协同、主体协同、客体协同、工具协同为一体的政务信息资源协同治理体系[14];有学者基于信息生命周期管理理论,提出构建数据采集、数据组织、数据存储、数据处理、数据共享与利用的政府信息资源治理框架体系[15];有学者从技术视角提出运用新一代数字信息技术优化政务业务活动及政务信息系统,以提升政务信息资源治理体系现代化[16]。从以上相关政策设计和研究可以看出,政务信息资源治理体系涉及许多层面和要素,既有基于治理主体层面的法律法规和政策制度设计,也有基于治理客体层面的系统和平台建设,既有基于宏观层面的治理构想设计,也有基于微观层面的治理策略探讨,已然是一个宏大复杂的系统工程,准确地说应该是一个包含多个有机衔接治理要素的完整的治理系统。

据此,本文认为政务信息资源治理体系主要是指围绕政务信息资源治理全过程而形成的一系列要素及其相互关系的集合。这些要素主要包括:治理主体、治理客体、治理目标、治理任务、治理举措、治理评价等。治理主体是指主导政务信息资源治理工作的政府部门和其他社会相关主体;治理客体是指政务信息资源以及围绕政务信息资源治理而衍生的相关事物和问题;治理目标是指政务信息资源治理工作所要达到的目的或标准;治理任务是指政务信息资源治理所要担负的职责和所要开展的各项具体工作;治理举措是指为了实现治理目标和完成治理任务而采取的各种方式、方法和工具组合,如制定法律法规和制度标准、出台政策、优化管理体制和运行机制、夯实信息技术应用和管理基础等;治理评价是指对政务信息资源治理举措和效果进行评估的过程。这些要素之间相互联系、相互影响、相互作用,共同构成了政务信息资源治理体系框架。本文主要是基于该体系框架,研究我国政务信息资源的治理现状,并就此提出优化策略。

2.2 政务信息资源治理体系的优化意义

从理论层面来看,优化政务信息资源治理体系主要是基于政务信息资源治理的现状,探讨政务信息资源治理的适应性概念、理论与方法以及这些概念、理论与方法之间的关联,从而寻求政务信息治理的最优理论框架,这不仅有利于创新既有研究成果,也有利于丰

富和完善政务信息资源治理理论体系。从实践层面来看,优化政务信息资源治理体系,不仅是提高国家对政务信息控制力的关键,而且是深入推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。首先,从国际层面来看,优化政务信息资源治理体系符合时代发展主题。当前,世界各主要经济体都在借助信息技术革命的新浪潮推动经济社会发展,已有一百多个国家和地区出台了促进信息化发展国家战略[17],全球发展已步入以数据要素为主要驱动力的阶段,优化政务信息资源治理体系成为各个国家保持或强化自身整体实力和国际竞争力的重要手段,我国也应积极致力提高政务信息资源治理水平。其次,从国家层面来看,政务信息与信息技术融合的赋能效应日益强化。优化政务信息资源治理体系符合国家改革治理需要,是提升国家对政务信息资源管控力、促进网络强国战略和数字中国战略落实的关键举措。最后,从社会层面来看,优化政务信息资源治理体系符合社会公众期望。这有利于提升跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的政务信息资源协同治理,是实现社会治理精准化和公共服务高效化的必然之举。

3 数字时代我国政务信息资源治理存在的主要问题及原因

为了解我国政务信息资源治理的现状,笔者依托全国哲学社会科学规划办公室委托的重大项目"大数据环境下政务信息资源归档和管理研究",多次组织调研团队赴青岛、浙江、上海、江西等地开展大数据环境下的政务信息资源治理情况调查研究,在通过与调研地档案管理部门、政务信息资源管理部门的相关负责人和工作人员召开座谈会,以及实地走访和政策分析等收集的信息来看,各地主要以推进和创新"互联网+政务服务"工作为核心,开展政务信息资源治理工作,并取得了一定的成绩。然而,课题组在调研中也发现政务信息资源治理还存在一些比较突出的问题,主要包括政务信息资源治理的顶层设计不完善、协同管控乏力、法律法规和标准体系欠缺、数据质量不高、安全体系不健全等。正确认识这些问题及其产生的原因,是优化政务信息资源治理体系的必然选择。

3.1 政务信息资源治理顶层设计不完善

从我国目前已经出台的相关政策来看,我国对政务信息资源的治理更侧重于政务信息系统的整合、政务信息的开放、政务信息的共享利用等,缺少覆盖政务信息资源前端控制、中端运行、后端沉淀的整个生命周期的顶层规划。根据在各地的调研情况来看,当前我国政务信息治理工作还缺少全面覆盖政务信息生命周期的法律法规、政策机制、组织架构、标准规范、技术体系、服务体系、保障机制、考核评估、惩戒机制,容易导致政务信息工作规划模糊、资源分散、权责不清、建设混乱、监管失控等问题。究其原因,一方面是由于当前我国政府的数字化转型正处于初级阶段,政务信息资源治理没有成熟的模式可供借鉴,经验的积累、法规与制度的建设具有滞后性;另一方面,各方对数字时代政务信息资源的认识还不够深刻,加之信息技术更迭周期变快,政务服务需求日益多元,数字信息技术在政务活动中的应用还不深,这必然会导致政务信息资源治理顶层设计难以满足现实发展需求。

3.2 政务信息资源缺乏有效协同的管控

随着"互联网+政务"建设的深入推进,政府部门对政务信息的管理对象正在由实体管理转向多部门、多系统、多平台的信息融合管理,这给传统政务信息管理模式带来了新的挑战,主要表现为政务信息缺乏清晰的资源体系架构,分散运行、保存在多个信息系统与平台中,其权属从集中于文件形成单位变为分散在多个机构,政务信息资源的领导者、管理者、拥有者、使用者不一定是政务信息资源的形成单位,而政府数据、行业数据、社会数据的整合、交换、集成、保存、利用更是加大了问题的复杂性[18]。以上这些问题直接导致跨地域、跨层级、跨系统、跨部门、跨业务的政务信息共享意愿弱、难度大、频次低,制约了政务信息共享、资源汇集和业务协同。造成这种现象的原因是多方面的:一方面,数字时代的政务信息资源治理突出业务协同,重视信息共享与协同,而传统的政务信息资源管理更加注重垂直领导,政府各个部门各自为政,政务信息的共享意愿弱,不利于政务信息资源的各方协同管控。譬如,各地方部门出于责权、保密、权限考虑,横向数据共享交互仍存在困难,税务、金融、民航、通信等垂管部门由于系统相对独立,数据无法直接接入共享平台[19];另一方面,由于我国还未出台专门针对数据产权界定的相关法律法规,导致数据资产权属不清晰,各地、各部门在政务信息资源的确权、开放、流通等方面也缺乏成熟的保障机制,加之各部门、各行业、各领域政务信息标准不同,导致政务信息资源协同管控困难。

3.3 政务信息资源标准规范体系不健全

政务信息资源标准规范不统一、不协调是当前政务信息治理工作中最突出的难题之一,主要表现在两

个方面:①政务信息系统管理标准规范尚不成熟。新一代信息技术应用,正在从互联网行业向政务领域加速渗透,但是由于政务信息系统分布广、变化快、技术框架体系不一、承建方众多,各类系统供应商百舸争流,加之缺乏必要的管理标准,使得目录管理节点对接、应用系统节点对接、前置交换节点对接、部门平台节点对接等存在困难。②政务信息资源的管理标准规范尚未统一。主要表现为在各部门分散的业务系统较多、政务信息多为单一系统使用,业务集成融合的大平台较少,政务信息所涉及数据的创建、访问、修改、利用等相关标准欠缺,数据采集和应用的深度、广度不够,不利于技术、业务、数据三者融合,容易导致建设分散、数据不通和使用不便等问题。这主要是由于传统的政务信息资源管理一般都是先有成熟的管理模式然后才会产生政务信息,但在数字时代,由于政务系统和平台的差异性、政务服务的多样性,每天都有海量的新型数据出现,加之信息技术发展的超前性和制定标准规范的周期性,导致标准规范的供给难以实现与政务信息治理需求的绝对对等。

3.4 政务信息资源的数据质量有待提高

政务信息资源的质量直接关系着政务业务的协同效率和政务服务的品质。从实践工作来看,政务信息来源的广泛性和不确定性,决定了其存在形式的多样性和存在形态的复杂性,继而导致数据质量参差不齐。究其原因,一是由于政务信息来源系统各异、格式多样、类型复杂、结构不一,而随着信息技术的应用,移动政务门户、政务APP、微信和支付宝政务小程序等已然兴起,并且已经成为数字时代政务工作的重要平台,这些平台产生的政务信息资源除了电子公文、电子发票、电子期刊、数码照片、视频等传统电子文件外,以网络数据资源、社交媒体文件、3D图形、超大规模数据库等为主要代表的新类型文件激增[18],而由此产生的新型政务信息资源类型增多,需要及时调整处理方案和接入方式。二是政务信息资源的采集和上报渠道呈现差异化。一方面,数字时代的政务业务活动呈现数字化、协同化、多元化、丰富化等特征,这直接导致政务信息资源的生产和流动加速,政务信息资源数量呈指数式增长,政务信息资源的采集和上报面临更加动态多变的环境,加之国家层面统一的政务服务平台建设刚起步,政务信息采集方式、渠道不统一,造成数据收集困难、数据收集质量不高;另一方面,由于当前政务工作还未实现全面的数字化,一些业务活动需要线上与线下密切结合,然而,线下政务业务活动易受人为原因影响导致不可控因素较大,从而使大量未经验证和未经规范化处理的政务信息上报到数据处理中心,导致政务信息质量不高。

3.5 政务信息资源的安全体系不够健全

从当前政务信息治理的安全体系建设来看,一些问题还比较突出:①政务信息系统面临诸多风险。随着政务业务活动协同程度的提高,业务系统的复杂性也随之提升,新兴技术和新业务模式触发的新型风险不断增加,一旦出现问题,便会对政务信息的真实性、完整性、可用性、安全性造成不可逆的负面影响。②云平台建设存在潜在风险。云服务和云计算的迅速发展,使得政务信息部分脱离了实体保存载体。为了提升办公效率、提高服务能力、降低人力成本,一些政府部门正在积极部署和建设政务云,但是当前的云服务还处于发展期,缺乏完整的标准体系,盲目建设可能会产生新的数据云孤岛,或导致信息隐私泄漏、对信息的可控性变弱、对政务信息的监测与管理困难等问题。③在政府部门的信息安全问题上,由于缺乏对政务信息在传递、控制和利用过程中的相关规定,导致随意处置政务信息的情况时有发生。④政务信息的长期保存面临危机。一方面,政务活动的不断丰富拓展使得业务活动的过程性记录呈指数式增长,这直接导致需要归档保存的政务信息资源的范围不断扩大;另一方面,政务信息生成系统门类多样,造成不同系统和平台支持下产生的数据之间不是简单的一一对应关系,而是复杂的多元对应关系,这直接导致需要保存的政务数据的复杂性增强[21]。但由于指导政务信息资源管理、归档、保存的专门法律法规和政策尚未出台,缺少对政务信息资源长期保存工作的宏观指导规范,极易导致政府部门在政务信息资源管理和存储的过程中出现信息丢失、缺失和泄漏等问题。以上问题的出现,不仅是由于顶层设计、法律法规和标准规范的缺位,而且也与政府部门及其人员对政务信息的认识、数字信息技术的发展及其在政务工作中的应用程度密切相关。

4 数字时代我国政务信息资源治理体系的优化方法与策略

党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出,要创新行政管理和服务方式,加快推进全国一体化政务服务平台建设;建立健全运用互联网、大数据、人工智能

等技术手段进行行政管理的制度规则;推进数字政府建设,加强数据有序共享。这不仅对我国未来政务信息治理工作提出了新要求,而且也为我们进一步优化政务信息资源治理体系指明了方向。在此背景下,亟需立足现实问题,以提升国家对政务信息资源的治理能力为目标,遵循实践性、法治化、标准化、安全性、包容性原则,通过加强顶层设计、优化协同管控模式、健全法律法规和标准规范体系、完善安全管理体系、构建评价体系等方面实现政务信息资源治理体系的优化。

4.1 数字时代我国政务信息资源治理体系的优化目标

数据资源已经成为任何一个国家的战略性资源,而一个国家的数据资源富集程度及信息管控能力强弱直接影响着其在国际上的地位。当前,我国正处于从"数据大国"迈向"数据强国"的历史进程,必然要求推动数据治理体系和治理能力现代化,走出一条具有中国特色的数据治理之路[20]。从宏观层面来看,优化我国政务信息资源治理体系就是要通过一系列举措,切实管理好、保存好、利用好政务信息资源,从而有效提升国家对政务信息资源的治理能力。从微观层面来看,优化政务信息治理体系需要实现以下目标:①实现政务信息治理体系的现代化,即紧跟数字时代的步伐,围绕政务服务向"多服务汇聚、全流程在线"方向不断深化的趋势,理解新一代数字信息技术对政务工作革新的价值与意义,重点从顶层规划、体制机制、法律法规、标准规范、安全体系、评价机制等层面创新政务信息资源治理模式,更新和优化政务信息资源治理的理念、思路、工具,从而确保政务信息资源治理工作与时代同步、与需求同步;②切实提高政务信息资源的质量,主要是要清晰认识数字时代影响政务信息质量的变量因素,通过健全相关法律法规、建立规范和标准,实现对政务信息资源的全生命周期管控,从而保障政务信息资源的真实性、完整性、可用性、安全性;③确保政务信息资源安全可控,主要是通过完善政务信息资源安全管理体系、开展政务信息资源治理评价,确保政务信息资源的质量与安全;④实现政务信息资源治理的可持续性,即从政策、制度、技术、资金等层面建立支撑政务信息资源治理工作的长效保障机制。

4.2 数字时代我国政务信息资源治理体系的优化原则

数字时代的政务信息工作是新一代信息技术与传统政务工作交叉融合的结果,这种技术、管理与业务的深度融合,极大地增加了政务信息资源治理体系优化的复杂性。当前,由于我国数字政府建设还处于初级阶段,政务信息资源治理能力还有很大的提升空间,因此亟需在当前阶段建立相应的准则框架,确保政务信息资源治理工作能够在一定的原则指导下有条不紊地开展:①坚持实践性原则,政务信息资源治理工作是现代政府管理和政府服务中的一项实践性工作,因此优化政务信息治理体系,必须要立足于数字时代政务信息工作的建设与发展情况,深刻认识从政务管理到政务服务的变化,认真研究、审视和解决好该项工作中存在的现实问题。②坚持法治化原则,政务信息是治国理政的重要记录,作为一种特殊的信息资源,与国家安全和国民利益息息相关,因此必须以国家相关法律法规和政策为遵循,在国家政策、法律的框架下科学调整政务信息治理的组织体系、安全体系和保障体系等。③坚持标准化原则,政务信息资源治理工作最直接的作用和成效就是通过建立政务信息资源的数据标准、事项标准、平台标准、应用标准、数据管理标准、安全标准等,在一定程度上提高政务信息质量。④坚持安全性原则,政务信息资源治理体系的优化必须要在确保政务信息资源安全的基础上,实现其长期保存目标,以维护政务信息资源的真实性、完整性、可用性、安全性。⑤坚持包容性原则,政务信息资源治理工作是世界各国政府普遍关注的重要议题,一些国家已经进行了许多有益的探索,根据《2018 联合国电子政务调查报告》,我国电子政务发展指数位列第 65 位,处于全球中上水平,仍有较大提升空间。因此,政务信息资源治理还要继续向在全球范围内引领电子政务发展的欧洲国家学习,积极借鉴其先进经验,吸纳这些国家和地区在政务信息资源治理领域的有益做法。

4.3 数字时代我国政务信息资源治理体系的优化策略

4.3.1 加强政务信息资源治理的顶层设计

数字时代的到来改变了政务信息资源的治理模式,世界各国政府将政务信息作为一种重要资产,通过制定战略计划,加强政务信息资源的开发利用及高效治理。譬如,美国的《数字政府:构建一个 21 世纪平台以更好地服务美国人民》、澳大利亚的政府信息治理框架等。我国政务信息资源治理在横向上涉及若干职能部门,在纵向上上至中央下至地方,在服务对象上涵盖了政府、企事业单位和个人,呈现分散、多元、异构等特征。据腾讯研究院发布的《数字中国指数报告(2019)》显示:从服务的广度层面看,全国数字政务服务的供给和需求在进一步扩大;从服务的深度层面看,

全国数字政务服务的种类进一步丰富;从服务的活跃度层面看,数字政务服务持续活跃[21]。面对这些变化,优化政务信息资源治理的宏观规划十分必要。因此,政府部门需要在总结既有政务信息治理工作经验的基础上,通过广泛的调查了解政务信息资源治理的社会需要,深入探索政务业务与数字信息技术的融合,基于政务信息全生命周期搭建政务信息资源治理体系,包括制定战略规划、实践指南、案例示范,明确信息资源治理的主体与客体、目标与任务、体制与机制、措施与保障等,从而实现政务信息资源治理工作中政策、法规、标准、技术、工具、资源、应用之间的内在统一,为构建大平台共享和大系统共治的顶层架构奠定基础。

4.3.2 优化政务信息资源的协同管控模式

一是构建基于组织和机构协同的政务信息资源管控模式。具体而言就是统筹组织架构,以跨部门、跨地区协同治理大系统为主要形态,建立专门监管机构,对政务信息工作进行统一的领导与监管,努力解决好政务信息资源所有权、决策权、管理权、控制权不一致的问题。从中外政务信息资源治理工作的经验来看,数字技术与信息技术在政务活动中的有效运用,不仅仅是对传统政务活动过程的简单复制,而是要不断地对其进行流程再造、体制机制创新[22]。因此,政府部门可以构建一个主要包括两委(网络安全与信息化委员会、数字政府建设专家咨询委员会)、一办(政务服务办公室)、一中心(大数据管理与服务中心)、一平台(政务云平台)、一馆(档案馆)等在内的组织架构,负责统一协调政务信息资源治理工作中的职责权力分配、数据产权界定、平台建设等问题,为政务信息资源治理工作提供协同管控的体制和机制保障,确保政务信息资源生成、采集、集成、共享和保存等工作的顺利开展。

二是构建基于平台和业务协同的政务信息资源管控模式。加强政务业务平台系统的规划设计,通过建设以业务为主导的政务信息资源管理系统和制定以业务为主导的标准规范体系,实现基于业务流程的大平台搭建,解决政务信息资源协同治理难的问题。如长三角地区各省、市立足业务实践和公众服务需求,开创了跨地区政务服务工作的新模式和新局面,上海、江苏、浙江、安徽通过共同制定数据交换规范、数据质检规则等,依托国家政务服务平台和各地政务服务平台,实现了对政务服务前端和后端集成管理的总体把控[23]。由此可见,统筹政务信息资源平台和业务系统,实现政务信息资源的协同管控,不仅可以使政务信息资源得到有效治理,还可以确保产生的政务信息资源能够为更多的业务系统和社会需求服务。

4.3.3 健全政务信息资源治理的法律法规和标准规范体系

一是明确政务信息法治建设重点,从技术立法向政务立法转变,为政府及其行政改革服务。建议立法机构综合考虑当前数字信息技术与互联网发展水平,对有关政务信息安全、政务信息长期保存、政务信息质量管控、跨地域和跨层级政务信息共享与协同管控等工作的法律法规进行补充完善,推进相关管理制度向立法层面的转变,使政务信息资源能够得到强有力的法律保护。从地方的探索与实践来看,浙江省已经在此方面取得了一定的实质性进展,如通过制定《浙江政务服务网电子文件管理暂行办法》和《浙江省人民政府办公厅关于加快推进"最多跑一次"事项电子化归档工作的通知》,为政务信息资源治理工作的顺利开展保驾护航。

二是完善政务信息资源治理的标准规范体系。具体可以从 5 个方面优化政务信息资源治理的标准规范体系:①围绕政务信息资源治理流程建立对应的数据标准,包括数据基础、数据采集、数据处理、数据管理和数据应用等;②通过政务事项梳理、事项目录清单化、制定事项规范标准和办事规范指南标准等,实现事项标准化;③通过制定数据共享和归集标准规范,在数据共享方面对数据的类型、方式、内容、对象和环境等进行规范,在数据归集方面基于责任、需求、权限、对象等明确政务信息归集处理流程,形成可用的数据集,从而确保政务信息在采集、整合、比对、交互等方面更为便捷;④围绕硬件环境、系统架构、网络结构、系统接口、软件开发建立平台标准和应用标准;⑤围绕数据、技术、网络、服务等相关要素,建立信息安全标准。

4.3.4 完善政务信息资源安全管理体系

一是建立健全政务信息资源、系统、平台的安全管理制度。重点围绕政务信息资源治理中的风险因子,制定政务信息资源、系统、平台的安全管理与监察制度,同时建立岗位责任制,对攻击、泄漏、危害政务信息资源安全的行为进行严厉惩处和打击,保障电子政务平台的安全运行与管理,力争杜绝由于管理人员主观错误造成信息泄漏或泄密。二是重视数字环境下政务信息资源的容灾备份。要在全国和各区域建立政府主导的、面向各层级的政务信息资源容灾备份中心,同时要建立健全政务信息资源容灾备份的应急处理机制,强化对容灾备份中心政务信息资源的动态监管。三是

通过建立政务信息资源外包服务安全管理制度,杜绝政务信息资源的外包风险。四是要夯实政务信息资源治理技术,充分利用网络安全技术,使用数据加密、防火墙技术、身份认证等手段保障物理网络和网络传输的安全,降低政务信息迁移和介质更新过程中的不确定风险。五是制定政务信息资源长期保存战略。从宏观层面来看,要把政务信息资源保存纳入国家大数据治理战略,扩大政务信息资源保存的范围和类型,从物理层、网络层、系统层、应用层、资源层等对政务信息资源的长期保存工作进行全方位的规划设计,从而确保政务信息资源真实、完整、可用、安全。如新西兰的《数字连续性行动计划(2009 年)》,加拿大的《信息管理战略计划 2020》《数字保存项目战略书》,澳大利亚的《数字文件生成、管理与长期保存指南》《数字连续性计划》等,都针对政务信息资源的长期保存制定了相应规划,并制定了一系列制度和标准规范,对政务信息资源有效治理起到了良好的指导作用;从微观层面来看,要从政府的业务需求和社会公众的利用需求出发,消除平台差异性,灵活按照政务信息资源长期保存的应用需求设计存储方案和选择优质存储设备,有效解决异构存储环境下的诸多问题;从资源类型出发确定政务信息资源长期保存的政策和制度覆盖面,重视对不同来源、不同类型、不同载体的政务信息资源采集、长期保存政策的制定。

4.3.5 建立政务信息资源治理的评价体系

一是建立政务信息资源的数据质量评估体系。要有效对接政府、市场、公众需求,从数据的准确性、合规性、一致性、重复性、及时性、完备性等多个维度构建政务信息资源质量评价体系,加强对数据质量的管控,确保信息是完整的,而不是残缺的;信息是准确的,是经过甄别的;信息是及时的,是符合业务需要的;信息是可用的,不需经过繁琐的转换就能直接使用[24]。二是建立政务信息资源治理能力评价体系。从政务信息资源治理的顶层规划情况、基础设施建设、数据体系建设、标准体系建设、管理体系建设、应用体系建设、安全体系建设、保障体系建设等层面,构建政务信息资源治理能力评价指标体系,开展政务信息资源治理情况评价,同时建立政务信息资源治理的考核与问责机制,通过把政务信息治理工作纳入政府绩效考核,一方面问责不作为行为,另一方面倒逼政府部门不断提高政务信息资源治理能力和水平。譬如,广东省出台的《广东省政务服务“好差评”管理办法(试行)》就把广东省各级政务服务机构的服务事项管理、办事流程、服务效率、服务便民度,政务服务平台的便捷性、完善性和工作人员的服务态度、服务水平等纳入评价流程,从而促进政务工作提质增效。

参考文献:

[1] 张斌,杨文,李子林. 数字时代档案学专业研究生培养模式研究[J]. 图书情报工作,2019,63(1): 153－159.
[2] 国务院. 国务院关于印发政务信息资源共享管理暂行办法的通知[EB/OL]. [2020－03－20]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/19/content_5109486.htm.
[3] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实, 2002(1):18－30.
[4] 韩娜娜,罗贤春. 政务信息资源的价值层次及其实现[J]. 图书与情报, 2016(5):25－33.
[5] 中国行政管理学会课题组. 我国政府数据开放顶层设计研究[J]. 中国行政管理,2016(11):6－12.
[6] 陈永生,聂二辉. 政府信息资源公益性整合共享及其策略[J]. 档案学研究, 2015(1):49－52.
[7] 安小米,宋懿,郭明军,等. 政府大数据治理规则体系构建研究构想[J]. 图书情报工作,2018,62(9): 14－20.
[8] 张维华. 我国电子政务信息资源安全保障体系研究[J]. 图书情报工作,2007,51 (12):77－80,94.
[9] 赵跃. 挑战与应对:我国政务新媒体文件归档若干问题思考[J]. 档案学通讯,2016(3):80－86.
[10] 钱毅. 数据态环境中数字档案对象保存问题与策略分析[J]. 档案学通讯,2019(4):40－47.
[11] 颜佳华,王张华. 数字治理、数据治理、智能治理与智慧治理概念及其关系辨析[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2019,43(5):25－30,88.
[12] 张璋,赵国俊. 我国信息资源国家控制力问题研究[J]. 中国行政管理, 2012(6):13－16.
[13] 安小米,郭明军,洪学海. 政府大数据治理体系的框架及其实现的有效路径[J]. 大数据,2019,5(3): 3－12.
[14] 洪伟达,马海群. 我国政府数据治理协同机制的对策研究[J]. 图书馆学研究,2019(19):49－55,61.
[15] 黄静,周锐. 基于信息生命周期管理理论的政府数据治理框架构建研究[J]. 电子政务,2019(9): 85－95.
[16] 翟云. “互联网＋政务”:现实挑战、思维变革及推进路径[J]. 行政管理改革,2016(3):30－35.
[17] 中国网络空间研究院. 世界互联网发展报告 2017 · 总论[R/OL]. [2020－03－20]. http://2017.wicwuzhen.cn/web17/material/images/2017bg.pdf.
[18] 刘越男. 大数据政策背景下政务文件归档面临的挑战[J]. 档案学研究,2018(2):107－114.
[19] 姚丽萍. 数字如何不“打架”? 数据如何多跑路? 数据流动如何安全可控? 在沪全国人大代表专题调研“大数据共享与安全”——“一网通办”推进政府治理创新[N]. 新民晚报,2019－03－03 (A4).
[20] 傅建平. 新技术在电子政务中的创新应用及对中国的启示——

《2018联合国电子政务调查报告》解读之五[J]. 行政管理改革,2019(5):59-64.
[21]腾讯研究院. 数字中国指数报告(2019)[R]. 深圳:腾讯研究院,2019:64-79.
[22]汪玉凯. 用政务信息化促进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 党政研究, 2018(1):12-14,79.
[23]陈新忠. 浙江"互联网+政务服务"五年发展回顾[EB/OL]. [2019-06-28]. http://www. sohu. com/a/3 23514411_99983415.
[24]金江军. 电子政务理论与方法[M]. 4版. 北京:中国人民大学出版社,2017:46.

作者贡献说明:
张斌:提出论文主题与研究框架,撰写论文;
杨文:收集相关研究资料,撰写和修改论文。

Research on the Optimization of China's Government Information Resource Management System in the Digital Era

Zhang Bin[1,2,3] Yang Wen[1,3]
[1] School of Information Resource Management, Renmin University of China, Beijing 100872
[2] Key Laboratory of Data Engineering and Knowledge Engineering, Renmin University of China, Beijing 100872
[3] Electronic Records Management Research Center, Renmin University of China, Beijing 100872

Abstract: [**Purpose/significance**] Optimizing the government information resource governance system and giving play to the value of government information resources is the due meanings in the digital age to promote the modernization of national governance systems and governance capabilities. [**Method/process**] On the basis of exploring the concept and optimization significance of the government information resource governance system, a combination of literature research and field research was used to sort out and analyze the imperfect top-level design and collaborative management control of government information resource governance in China. Weakness, lack of a standard system, poor data quality, and incomplete security systems, etc. and their causes. [**Result/conclusion**] It is proposed to improve the government's ability to manage government information resources as the goal, follow the principles of practicality, rule of law, standardization, security, and inclusiveness, from strengthening the top-level strategic design, optimizing collaborative management and control models, and improving laws and regulations and standardization system, perfecting the security management system, constructing the evaluation system, etc. to optimize China's government information resource governance system.

Keywords: government information resource governance system e-government digital era digital government